

مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)



شباط ٢٠٠٥

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية بوجه تميز ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من الكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق لاولويات التنمية في فلسطين بهدف المساهمة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية والترويج للتشراك الفعالة في مناقشتها وصياغتها.

الاهداف الاستراتيجية

- ◊ عمل أبحاث وبرامج وفق اولويات وامتناعات منسجمين للقرارات للمساهمة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ◊ تعزيز السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبين تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمرامضة وتصحيح السياسات الخاطئة.
- ◊ توفير مسير حر للفئات العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهنيين والباحثين الشامل.
- ◊ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن قضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ◊ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمؤسسات غير الحكومية لدعم مشاركتهم والتخراطهم في عملية صناعة السياسات.
- ◊ توعية القراء والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

مجلس الأمناء

استاذان الزبدي (الرئيس)، حشيش أبو لينة (أمين السر)، ريماء خالدي، ناصر حورني، صلاح فاضل، كمال حسونة (أمين الصندوق)، ماهر المصري، مديح المصري، نائل فليس، نيل فومس، هاني أبو نية (نائب الرئيس)، هبة هنتونة، معتز عبد الله (المدير العام).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2005 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس)

ص.ب. 19111، القدس، فلسطين، 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: MAS@mas.org.ps

الصفحة الإلكترونية: <http://www.MAS.org.ps>

مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (مايس)



شباط ٢٠٠٥

مراجعة نقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني

أعدت هذه الدراسة من قبل فريق الباحثين في معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - رام، وقد شاركه بصورة منتشرة في إعدادها كل من:

الباحث الرئيسي: د. سعد الخطيب، زميل باحث في رام، وأستاذ الاقتصاد في جامعة اليرموك، الأردن

المراجعة والتقييم: د. عاطف علاونة، وكيل وزارة المالية الفلسطينية.
د. سائر القارس، أستاذ القانون في جامعة بيرزيت.

التحرير اللغوي: إبراهيم موسى (عربي)
سليمون بولس (إنجليزي)

التنسيق الفني: ليلى عبد الله

التمويل: تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشترك من قبل مركز بحوث التنمية الدولية - كندا ومؤسسة فورد.

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (رام)

القدس - رام الله

شباط، 2005

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (رام)

تقديم

تلجأ الحكومات في الدولة الحديثة إلى توفير إيراداتها من مصادر ووسائل متعددة لتمويل نفقاتها العامة. وتواجه معظم هذه الحكومات، من وقت لآخر، عجزاً في إيراداتها، مما يضطرها للاقتراض من مصادر داخلية وخارجية. وينترب على الحكومات المقرضة تسديد قروضها وما ينترب عليها من فوائد وفق جدول سداد متفق عليه. لذا يجب على الحكومة المقرضة أن تأخذ بالاعتبار أن قرارات الاقتراض التي تتخذها ستحمل عبء سدادها للأجيال القادمة، على اعتبار أن الملجأ الأخير للمداد في نهاية المطاف سيكون دافعي الضرائب. ويمكن لدافعي الضرائب تحمل هذا العبء إذا جرى إتفاق القروض الحكومية في تحسين المناخ الاستثماري وتحقيق النمو الاقتصادي الذي هو وحده كفيلاً بزيادة حصيلة الضرائب، وتوفير مصادر كافية لتسديد القروض. أما إذا استندت القروض الحكومية في أوجه إتفاق لا تعود إلى النمو، فإن الحكومة المقرضة ستجد نفسها أمام خيارات صعبة جداً. فقد تجد نفسها مضطرة للتجوء إلى الاقتراض من جديد لخدمة وتسديد ديونها، وإنحال البلاد في حلقة الدين المفرغة التي نفاقم من حدة الأزمة ولا تحلها، أو اللجوء إلى التشفيف في النفقات العامة، وبالتالي تزدري الخدمات الأساسية، أو زيادة العبء الضريبي، وكلا الخيارين الأخيرين سيؤديان إلى إحباط فرص النمو الاقتصادي والاجتماعي. وما نسمعه منذ الثمانينات من القرن الماضي عن أزمة المديونية هو تعبير عن عجز الكثير من الدول، والنامية منها على وجه الخصوص، عن سداد ديونها.

ولنفادي الوقوع في أزمة المديونية لجأت معظم الدول إلى سن تشريعات لترشيد قرارات الاقتراض، وتحديد أغراضه ومجالات استخدام الديون وتطوير إدارتها والرقابة عليها. فالتوفيق في أزمة المديونية له تبعات سلبية جداً على الدول المديونة، وقد تؤدي إلى إقفال أبواب انتقالها إلى التنمية المستدامة، وتعود إلى إضعاف مصداقيتها ومكانتها وسيادتها واستقلالية موافقها. ويأتي مشروع قانون الدين العام الفلسطيني

لتفادي الوقوع في أزمة المديونية. أما دراستنا النقدية هذه، والتي يقوم المعهد بإعدادها بناء على طلب اللجنة الاقتصادية في المجلس التشريعي الفلسطيني، فهي تهدف لفحص جودة مشروع القانون، من حيث قدرته على وضع الضوابط الكفيلة بترشيد الافتراض الحكومي، وترشيد مجالات استخدامات القروض، وضمان تحقق الرقابة والإشراف على إدارة الديون الخارجية بكفاءة، وتحقيق الشفافية والإفصاح عن المعلومات لإطلاع الرأي العام على انعكاسات وأدوات الديون الخارجية والداخلية. كما ستساعد هذه الدراسة في توسيع دائرة النقاش العام لمشروع القانون، الذي من شأنه توسيع دائرة المشاركة، كطريق لا غنى عنه لتطوير صياغات ومحتوى مشروع القانون قبل إقراره.

وبوصول الدراسة لمرحلة النشر والتوزيع لأعضاء المجلس التشريعي الفلسطيني، ولجميع المهتمات والمهتمين من اقتصاديين وقانونيين وسياسيين، فإننا نقدم تجزئ الشكر لكل من أسهم أو أسهمت في إنجازها، وأخص بالذكر الدكتور سعيد الخطيب الذي ترأس فريق إعداد الدراسة، كما أشكر الدكتور عاطف علاونة، وكيل وزارة المالية، والدكتور سامر الفارس أستاذ القانون في مركز الحقوق في جامعة بيرزيت اللذان قيما الدراسة، وأشكر جميع الأخوات والأخوة الحبراء من مختلف القطاعات على مداخلاتهم وتوصياتهم خلال المناقشة العامة للدراسة. وختاماً، نتقدم بالشكر الجزيل لمؤسسة فورد Ford Foundation، وللمركز الدولي لأبحاث التنمية الكندي IDRC، اللذين أسهما في تمويلها.

د. سمير عبدالله
المدير العام

المحتويات

| | |
|----|--|
| 1 | 1- مقدمة |
| 7 | 2- الدين العام الفلسطيني: واقعا ومستقبلا |
| 11 | 3- أسباب الدين العام |
| 13 | 4- مخاطر الدين العام |
| 17 | 5- مؤشرات الحساسية إزاء التقلبات الخارجية |
| 18 | 5-1 مؤشرات كفاية الاحتياطيات |
| 18 | 5-2 مؤشرات المرتبطة بالتدين |
| 19 | 6- إدارة الدين العام |
| 23 | 7- المواصفات التي يجب توافرها في قانون الدين العام الفلسطيني |
| 25 | 8- ملاحظات حول مشروع قانون الدين العام الفلسطيني |
| 25 | 8-1 الملاحظات العامة |
| 26 | 8-2 الملاحظات الفنية |
| 29 | 9- انسجام مشروع قانون الدين العام الفلسطيني مع القوانين الاقتصادية والمالية الأخرى |
| 31 | 10- الاستنتاجات |
| 33 | المراجع |
| 35 | الملحق الإحصائي |
| 43 | ملحق مشروع تمهيدي لقانون الدين العام |

Copy Rights

المخلص التنفيذي

تهدف هذه الدراسة النقدية لمشروع قانون الدين العام الفلسطيني، إلى مساعدة المجلس التشريعي الفلسطيني، والسلطة الوطنية على صياغة قانون عصري، يحد من حساسية الاقتصاد الفلسطيني للهزات المالية الخارجية، ويجنبه الوقوع في أزمة المديونية، التي عصفت بالعديد من اقتصاديات الدول النامية والصناعية على حد سواء. وهذه الدراسة النقدية هي الحادية عشرة، التي يقوم بها معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) لمشاريع القوانين الاقتصادية للمجلس التشريعي الفلسطيني.

وقد قامت الدراسة بالتعريف بالدين العام وتقسيماته المختلفة، وتطرفت إلى تطور أزمة المديونية العالمية وأسبابها، التي تعود إلى ارتفاع معدلات الفائدة الحقيقية على الديون، وعدم مواكبة نمو الصادرات لمعدلات الدين العام، بالإضافة إلى الانفلات في الافتراض على أسس تجارية، مما نتج عنه استحقاقات مالية، تفوق قدرة معظم الدول على خدمة ديونها. أدت أزمة الدين العام هذه إلى ضرورة تبني معظم الدول المدينة استراتيجيات جديدة لإدارة الدين العام، تتمثل في توفير المصادر المالية اللازمة لتسديد الأقساط والفوائد، وتقليل المخاطر والتكلفة.

تطرفت الدراسة إلى تطور الدين العام الفلسطيني خلال سنوات انتفاضة الأقصى، الذي يعود في معظمه إلى محاولة تخفيف حساسية الاقتصاد الفلسطيني لممارسات الاحتلال الإسرائيلي التمييزية، وحجزه لأموال السلطة الوطنية. وعلى الرغم من التطور الكبير في حجم المديونية الفلسطينية، إلا أنها ما زالت لا تشكل خطراً على الاقتصاد الفلسطيني، حيث إن معظمها من الديون الميسرة، التي قدمت للسلطة الوطنية لمقابلة استحققاتها المالية في ظروف غاية في الصعوبة، كما أن نسبها إلى الناتج المحلي ما زالت الأقل بين دول المنطقة جميعها. كما تطرقت الدراسة إلى أهمية وجود

فانون فلسطيني، يمكن السلطة الوطنية الفلسطينية في المستقبل من الحصول على التمويل اللازم بأقل التكاليف والمخاطر.

هذا وقد قامت الدراسة بتحديد الأسباب التي تدفع الحكومات للاقتراض، والتي تتمثل في احتياجاتها لتغطية العجز في الموازنات العامة، ومقابلة الالتزامات الاحتمالية الطارئة، والاستثمار في البنية التحتية، وتمويل العجز في موازين المدفوعات. كما تعرضت الدراسة إلى سبب للمخاطر المحتملة المتمثلة في مخاطر السوق، ومخاطر التجديد، ومخاطر السيولة، مخاطر الائتمان، ومخاطر التنمية، ومخاطر التشغيل.

تعرضت الدراسة أيضاً إلى المؤشرات الكلية، التي تستخدم في إدارة اكتشاف الحكومات لمخاطر الدين العام. وتقسّم هذه المؤشرات إلى مؤشرات كفاية الاحتياطيات، ومؤشرات مرتبطة بالديون. تتمثل مؤشرات كفاية الاحتياطيات في ثلاثة مؤشرات هي: نسبة الاحتياطيات إلى الدين الخارجي قصيرة الأجل، ونسبة الاحتياطيات إلى الواردات، ونسبة الاحتياطيات إلى عرض النقد بمفهومه الواسع (L1). أما المؤشرات المرتبطة بالديون، فتتمثل في نسبة الدين الخارجي إلى الصادرات، ونسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي، ومتوسط سعر الفائدة على الدين الخارجي، ومتوسط آجال الاستحقاق.

كما أبرزت الدراسة أهمية إدارة الدين العام، لما للإدارة السليمة والتفاعلية من دور في تخفيف آثار الهزات الاقتصادية والمالية في الأسواق العالمية. وفي ضوء ما سبق فإن الإدارة السليمة للدين العام يجب أن تنسجم بعدة خصائص هي: وضوح الهدف، والتعافية والمساءلة، وتوفير الإطار المؤسسي، والقدرة على رصد المخاطر المتصاعدة في هيكل الدين وتقييمها، ودراسة المفاضلات بين التكلفة المتوقعة لحافطة الدين العام وتحديداتها.

وقبل التعرض إلى تحليل نصوص مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، تم تحديد المبادئ التي سيجري على أساسها التقييم، مما يسهل عملية تحديد الاتجاهات،

حيث تدعو الدراسة إلى تعديل مشروع القانون باتجاهها. وقد وضعت الدراسة سبعة مبادئ يمكن على أساسها نقد مشروع القانون، وهذه المبادئ هي: (1) مدى ضمان القانون لحق السلطة التشريعية في اتخاذ القرارات المتعلقة بالدين العام. (2) تحديد مستوى الدين العام الذي يمكن خدمته في ظل ظروف اقتصادية متغيرة. (3) العمل على تخفيض درجة حساسية الاقتصاد الفلسطيني لآثار المخاطر المالية، المترتبة عن الديون ذات الهياكل الضعيفة. (4) السعي لوضع قواعد معيارية لحافظة دين عام فلسطيني تتسم بالاستقرار. (5) العمل على توفير الانسجام بين السياسات المالية والتنفيذية. (6) توفير الشفافية والمساءلة لجميع الهيئات المالية المسؤولة عن إدارة الدين العام. (7) توفير الانسجام أو عدم التعارض بين قانون الدين العام الفلسطيني، والقوانين الأخرى المرتبطة به.

أما الملاحظات النقدية التي أيرزتها الدراسة، فتتعلق بتعديل المادة (2) الخاصة بتعيين لجنة الدين العام، وذلك بإضافة عضو أكاديمي أو من ذوي الاختصاص، ونقل المادة (5) المتعلقة بإدارة الدين العام إلى الفصل الثاني، وإضافة مادة جديدة تتعلق بضرورة تعيين الأشخاص الأكفاء ممن يتصفون بنزاهة ليسد والمحافظة على المال العام، مما يعزز من الشفافية والمساءلة، التي تأتي ضمن المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام.

يمتاز مشروع قانون الدين العام الفلسطيني بمراعاته للتغيرات التكنولوجية السريع، الذي تشهد الأسواق المالية، وذلك من خلال نص المادة (8)، التي تنص على جوار استخدام الحاسب الآلي في تنظيم السجل، والمادة (10) التي تنص على استخدام الوسائل الإلكترونية في تبادل المعلومات وتدقيقها فيما يتعلق بإصدارات السندات على أساس يومي.

وقد أظهرت الدراسة الجوانب المتشعبة في مشروع القانون، والمتعلقة بضرورة موافقة المجلس التشريعي على جميع اتفاقيات الاقتراض، وكذلك في حصر المدة الواقعة بين إصدار السندات وتاريخ الوفاء بها بعشر سنوات (المادة 16)، كما

يظهر هذا التشدد أيضا في المادتين (23، 24)، حيث تنص المادة (23) على عدم تجاوز الرصيد القائم للدين العام عن 40% من الناتج المحلي الإجمالي، والمادة (24) التي تنص على عدم جواز الرصيد القائم لأي من الدين الداخلي أو الخارجي فسي أي وقت عن 30% من الناتج المحلي والأسعار الجارية للسنة الأخيرة، التي توفرت عنها بيانات:

أفرد مشروع قانون الدين العام الفلسطيني مساحة واسعة جدا، لتأسيس آلية عمل ما يسمى بصندوق الوفاء، الذي خصص له فصلا كاملا (الفصل الثالث)، وهذا ما لا يعكسه القانون الأردني. كما اهتم مشروع القانون بمسألة الشفافية وتبادل المعلومات من خلال المادة (35)، التي تنص على تنظيم سلطة النقد في نهاية سنة مالية ببيان حسابيا تظهر فيه موجودات صندوق الوفاء تفصيلا، ونشره في الجريدة الرسمية.

1- مقدمة

يعرف الدين العام على أنه الرصيد القائم (غير المسدد) للالتزامات الحكومية المباشرة وغير المباشرة، والمترتب على الحكومة دفعه تسديدا لالتزاماتها. وتقسم الديون من حيث تاريخ استحقاقها إلى أربعة أنواع: الأول قصير الأجل يستحق السدق خلال سنة، والثاني متوسط الأجل يستحق الدفع خلال 2-3 سنوات، والثالث طويل الأجل تمتد فترة استحقاقه إلى ثلاثين سنة، والرابع الديون التي ليس لها فترة استحقاق، وتبقى الحكومة ملتزمة بدفع الفوائد عليها إلى الأبد. كما يمكن تقسيم الديون حسب مصادرها إلى ديون داخلية وأخرى خارجية. فالديون الداخلية هي التي يتربس على الحكومة دفعها للأفراد والشركات والمؤسسات بالعملة المحلية¹. أما الديون الخارجية المترتبة على الدولة للأفراد والمؤسسات والشركات والحكومات الأجنبية، فيستمد دفع استحقاقاتها بالعملة الأجنبية². كما يمكن تقسيم الدين من ناحية الفائدة المترتبة عليه إلى ديون خارجية، يتم تقديمها من قبل حكومات أو مؤسسات دولية، تُحدد معدلات الفائدة عليها على أسس تجارية، ويطلب مانحوها تقديم ضمانات من الدول المدينة. كما أن هناك ديوناً خارجية ميسرة، لا تستلزم ضمانات كثيرة، وبمعدلات فائدة رمزية. وتقوم بعض الدول أو المؤسسات الدولية في معظم الأحيان، بتقديم النوع الأخير من القروض ضمن أهداف وشروط معينة.

تمثل قضية الدين العام إحدى أهم المشاكل الاقتصادية، التي تعاني منها اقتصاديات العديد من دول العالم، خاصة النامية منها، لما تسببه من اختلالات مالية قد تعمق الاختلالات الهيكلية التي تعاني منها هذه الاقتصاديات. كما أنها في كثير من الأحيان تصل إلى حد المن بالجوالت السيادية للدول المدينة، وتجبرها على تبني برامج اقتصادية تيسر نوعية الحياة، والرفاه الاقتصادي والاجتماعي لعالية السكان، نتيجة

¹ بقر: لعدم وجود عملة وطنية، يمكن للدين الداخلي أن يكون بمسائل أجنبية، إما في حالة توفر عملة وطنية فإن جميع الديون الداخلية يتم دفعها بالعملة الوطنية

² H. L. Bhatta, Public Finance, 2000, 21st revised edition, Vikas Publishing House PVT. LTD. P. 199

لسياسات التقشف التي يطالب كل من صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي الدول المعنية بتطبيقها. وتؤدي هذه البرامج في معظم الأحيان إلى عدم الاستقرار الاقتصادي والسياسي، نتيجة لما تلحقه من تدهور في الطلب الكلي لخفض النفقات الحكومية، وتخمين الرواتب والأجور، وإلغاء أو تقليص الدعم الحكومي للعديد من السلع الأساسية، وما يلحقه هذا التدهور في مستويات الحياة الاقتصادية والاجتماعية للطبقات الفقيرة وموسطة الدخل.

لم يعد الدين العام هو مشكلة الدول النامية لوحدها، كما كان الحال في بداية الستينيات والسبعينيات، بل أصبح الدين العام يشكل أزمة عالمية، تعاني منها الدول النامية ومعظم الدول الصناعية، مع الاختلاف في درجة حدتها وقسوة الدول على استيعابها. فعلى المستوى العالمي، يقدر حجم الدين العام الخارجي للدول النامية السـ (187)، بما فيها روسيا والصين عام 2002 بحوالي 2500 مليار دولار، مما يعني أن الدين الخارجي للدول النامية قد تضاعف 35 مرة منذ بداية السبعينيات، وهذا لا يشكل إلا جزءاً هامشياً من الديون العالمية. وإذا ما نظرنا إلى الولايات المتحدة، والتي تمثل الاقتصاد الأكثر مديونية في العالم، فإن حجم دينها العام في نهاية عام 2002 وصل إلى 29 ألف مليار دولار، منها 3400 مليار دولار دين خارجي. وإذا ما أضغيف إليها مجموعة الدول الصناعية، نجد أن حجم الدين الخارجي للولايات المتحدة الأمريكية والدول الصناعية مجتمعة، قد تضاعف 10 مرات¹.

حتى نهاية السبعينيات لم تجد معظم الدول النامية مشكلة في خدمة الدين العام، لتسبب رئيسيين. السبب الأول يرجع إلى ضعف معدل الفائدة الحقيقية في تلك الفترة، أما السبب الثاني فيرجع إلى أن أسعار منتجاتها المصدرة، كانت على ارتفاع متواصل مما ولد مداخيل متزايدة، أسهمت في رفع فترة هذه الدول على مواجهة الاستحقاقات المترتبة عليها من الدين الخارجي. أما في بداية الثمانينات، فقد بدأت أسعار الفائدة الحقيقية في الارتفاع بتأثير من سياسة البنك الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي، وكذلك

¹ <http://www.mafhoum.com/press5/atlas13.htm>

ارتفاع معدل صرف الدولار مقابل العملات الأخرى، مما فجر أزمة المديونية؛ لأن معظم الدول النامية لم تعد تتحمل الأعباء المتصاعدة عليها من الدين العام الخارجي⁴. ففي هذه الفترة ارتفعت معدلات الفائدة السنوية⁵ من 10.7% إلى 16.3%، فسي حسين لخفض معدل نمو الصادرات بحوالي 1%.

إن منح الإقراض والاقتراض المفرط (imprudent)، الذي انتهجته كثير من المؤسسات المالية الدولية في الدول الدائنة، وقبلت به الدول المدينة، يمثل عنصراً هاماً أيضاً في تعجيز أزمة المديونية على المستوى العالمي خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من القرن المنصرم. تشير إحصاءات البنك الدولي خلال الفترة 1983-2001، إلى أن البلدان النامية سددت ما قيمته 368 مليار دولار، وهذا يفوق ما حصلت عليه من ديون جديدة، مما يمثل تحويلاً صافياً لصالح الدائنين. وقد ازداد حجم هذه التحويلات بشكل كبير منذ الأزمة المكسيكية في 1994-1995، إذ سددت الدول النامية ما بين 1995 و 2001 ما قيمته 258 مليار دولار، وهذا يفوق أيضاً ما استدانته خلال تلك الفترة. حسب برنامج الأمم المتحدة للتنمية، فإن هذا المبلغ يكفي لتأمين الحاجات الإنسانية الرئيسية في العالم، من تغذية وماء وطبابة وتعليم لمدة ثلاثين سنة⁶.

أدت أزمة الدين العام إلى التفكير الجدي من قبل الدول الدائنة والمدينة على حد سواء، إلى ضرورة تكوين استراتيجيات جديدة لإدارة الدين العام، تتمثل في تسخير المصادر العالية اللازمة لتسديد الإقساط والفوائد، وتقليل المخاطر والتكلفة، والتأكد من مدى تحقيق الأهداف التي تم الاقتراض من أجلها⁷.

تهدف هذه الدراسة إلى فحص نصوص مشروع قانون الدين العام الفلسطيني من وجهة نظر اقتصادية، من أجل وجود تشريع يؤمن الانسجام بين الأهداف التي يتم

⁴ The World Bank, Debt Relief for the Poorest, An OED Review of the HIPC Initiative, 2003, p. 5-8.

⁵ Dealing with the Debt Crisis, Edited by Ishrat Husain and Ishaq Dwan, A World Bank Symposium, 1989, p. 16.

⁶ قضية عالمية للشائنة 2001 و 2002، البنك الدولي، واشنطن.

⁷ Guidelines for Public Debt Management IMF and WB staff, Amended on December 9, 2003, p. 2.

من أجلها الاقتراض، والتأكد من قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على التعامل مع مشكلة الدين العام قبل تفاقمها، خاصة وأن السلطة الوطنية تترك أهمية الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي في إصلاح الشوهات المتعددة، التي يعاني منها الاقتصاد الفلسطيني. وبالتالي فإن هذه الدراسة تأتي بوصفها مراجعة نقدية للخيارات والتوجهات، التي يطرحها مشروع القانون بغرض مساعدة السلطة الوطنية والمجلس التشريعي على صياغة قانون عصري، يعالج الدين العام الفلسطيني لضمان تحقيق الأمور الآتية:

1. متابعة معدلات الدين العام ومستوياته، والتأكد من قدرة السلطة الوطنية الفلسطينية على ختمتها في ظل بيئة سياسية متغيرة، دون أن تترك آثاراً سلبية على عملية التنمية المستدامة في فلسطين.
2. الدعوة إلى التنسيق بين السلطتين المالية والنقدية، لضمان وجود مفهوم واحد بين إدارة الدين العام والسياسات المالية والنقدية، لدى القائمين على إدارة الدين ومسؤولي وزارة المالية وسلطة النقد، حتى لا يحصل تعارض في السياسات الاقتصادية، يعيق النمو الاقتصادي، أو يزيد من حساسية الاقتصاد الفلسطيني للأزمات الخارجية.
3. أن يوفر لمتخذي السياسات المالية والنقدية مجموعة من المؤشرات الاقتصادية ذات الدلالة على فترة السلطة على خدمة الدين العام، والتي تتسم مع طبيعة وقدرات الاقتصاد الفلسطيني⁴.
4. أن يساعد متخذي القرار الفلسطيني على مواصلة مسيرة الإصلاح بشكل عام، وعدم تعرض الاقتصاد الفلسطيني إلى مخاطر تفاقم أزمة الدين العام، وما يصاحبها من هزات مالية، تفوق قدرة الاقتصاد الفلسطيني على مواجهة أعباء ديونه، خاصة وأن الاقتصاد الفلسطيني تعرض إلى تشوهات عميقة على مدار سنوات الاضطراب، مما يقلل من قدرته على مواجهة اختلالات جديدة.

⁴ Peoria's T.A.P.E. Measure, Trend Analysis and Planning with Effective Measures. http://www.Peoriaaz.com/tape2004/indicators_debt.asp, pp 1 -6

تشتمل الدراسة على عشرة أجزاء. يتعلّق الجزء الثاني بالدين العام الفلسطيني واقعاً ومستقبلاً. ويتعرض الجزء الثالث لأسباب الدين العام. ويغطي الجزء الرابع مخاطر الدين العام. ويعرض الجزء الرابع أهم مؤشرات الحسابية التي تعتمد عليها الدول في تحديد الخطوط الحمراء للاقتراض الخارجي. أما إدارة الدين العام فقد تمّ التعرّض لها في الجزء السادس. وينتقل الجزء السابع إلى توضيح المواصفات التي يجب توفّرها في قانون الدين العام الفلسطيني. أما الجزء الثامن فيعرض للملاحظات النقدية حول مشروع قانون الدين العام الفلسطيني ويناقشها. أما الجزء التاسع فيناقش انسجام نصوص مشروع القانون مع نصوص بعض القوانين الأخرى ذات العلاقة بالقانون. ويخصّص الجزء الأخير أهم الاستنتاجات التي توصلت إليها الدراسة.

2- الدين العام الفلسطيني: واقعا ومستقبلا

تزداد درجة الحساسية في الاقتصاد الفلسطيني لأزمة الدين العام الخارجي، نتيجة لعوامل عديدة، تتلخص في قلة أو عدم تنوع صادراته، وصغر قاعدة موارده، وقلة متحركاته، وعدم تطور أنظمتها المالية، وحاجته إلى توسيع البنية التحتية وتحديثها، وإصلاح الاختلالات الهيكلية المتعددة، التي أوجدها الاحتلال الإسرائيلي على مدى سنوات طويلة. وتزداد أزمة المديونية العامة الفلسطينية خطورة، في ظل السياسات الإسرائيلية التدميرية، المتمثلة في بناء جدار الضم والنهب والفصل العنصري، وما تلوح به الحكومة الإسرائيلية من مواصلتها لسياسات القتل والسدمار، وفك الارتباط الأحادي الجانب مع قطاع غزة، مما قد يترتب أعباء مالية إضافية على السلطة الوطنية، ويضعف من قدرتها على خدمة الدين العام الخارجي.

حتى الآن، وعلى الرغم من النمو الكبير في حجم المديونية الفلسطينية خلال سنوات انتفاضة الأقصى 2000-2004م، لم يتجاوز الدين العام الفلسطيني الخطوط الحمراء التي تعتمد عليها معظم الدول. فمنذ مجي السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، وحتى نهاية العام 2000، بقي الدين العام الخارجي في حدود 120 مليون دولار أمريكي. فخلال هذه الفترة، ظلت السلطة الوطنية تعتمد في إنفاقها على مواردها الذاتية، وما تقدمه الهيئات المانحة لها من دعم مالي، خاصة في ميادين البنية التحتية، وبناء قدرة المؤسسات الفلسطينية.

ونتيجة للسياسات التدميرية التي انتهجها الاحتلال الإسرائيلي خلال هذه الفترة، وما مارسه من سياسات متعمدة لخنق الاقتصاد الفلسطيني بكافة الوسائل، وحجز الأموال المستحقة للمنطقة الوطنية، ومضايقة بعضها، لجأت السلطة الوطنية إلى الاقتراض الخارجي والداخلي؛ لرصد إيرادات الموازنة العامة الفلسطينية، لمقابلة الالتزامات الطارئة، من أجل التخفيف من آثار تلك السياسات على صمود المواطن الفلسطيني في أرضه.

والمتمتع لأرقام الدين العام الخارجي الفلسطيني خلال سنوات انقضاة الأقصى، يلاحظ النمو الكبير في حجم المديونية الفلسطينية، حيث ارتفع من 120 مليون دولار تقريبا عام 2000، ليصل إلى 1257 مليون دولار عام 2004، أي بمعدل زيادة سنوية مقدارها 37.2%. معظم هذه الديون منحت للسلطة الفلسطينية بشروط ميسرة من بعض الهيئات الإقليمية والدولية، مثل صندوق الأقصى (34.3%)، والبنك الدولي (26%)، وبنك الاستثمار الأوروبي (12.6%)، والحكومة الأسبانية (9.9%)، وعلى الرغم من هذا النمو، فإن الدين العام الخارجي الفلسطيني لا يمثل مشكلة كبيرة، إذ ما زالت نسبة الدين الخارجي إلى الناتج المحلي الإجمالي 39%. وهذه نسبة مرتفعة مقارنة بمعظم الدول العربية¹⁰. أما فيما يتعلق بالدين العام الداخلي، فإن رصيده القائم بقي في حدود 500 مليون دولار حتى نهاية عام 2003.

أما الحديث عن مستقبل الدين العام الفلسطيني بشقيه المحلي والخارجي، فيحتل مكانة خاصة، نظرا لما يعانيه الاقتصاد الفلسطيني من تشوهات بالغة الخطورة، يستلزم للتغلب عليها رصد مبالغ مالية طائلة يصعب توفيرها بدون اللجوء إلى الاقتراض الخارجي. وبالتالي، فإن صياغة قانون عصري، يعالج قضايا الدين العام الفلسطيني على أساس من الرؤية الواضحة، يمثل ضرورة ملحة لا بد من أخذها في الاعتبار قبل العوص في هذا النفق المظلم، الذي وقعت فيه العديد من الدول، والتي تملك من الموارد الاقتصادية، والتنوع الاقتصادي أضعاف ما يملكه الاقتصاد الفلسطيني، الذي ما زال يعاني من السيطرة الإسرائيلية شبه التامة على موارده الاقتصادية والمالية.

لذا، فإن وجود قانون للدين العام الفلسطيني، يستلزم أن يأخذ قسي الاعتبار، قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه، وإمكانية خدمة هذا الدين في ظل مجموعة من الظروف المحلية والدولية المتغيرة، مع التأكيد على ضرورة تحقيق الأهداف الاقتصادية، التي تم من أجلها الاقتراض. كما يجب أن يضمن

¹⁰ سلطة الرمنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، رام الله-فلسطين، 2004.

¹¹ المجلس التشريعي الفلسطيني، وحدة البحوث والدراسات، حيفا، حيفا، دراسة تحليلية حول: مشروع قانون الموازنة العامة 2004 (الجاب الاقتصادي، 2003).

هذا القانون وجود مفهوم متماثل، تشترك به السلطات المالية والنقدية، لتجنب الوقوع في مستويات الدين المفرطة، وما لهذا من آثار محتملة على أسعار الفائدة وأسعار السلع، والالتزامات الاحتمالية في المستقبل.

على الرغم من أن حجم الدين العام الفلسطيني وهيكله، لا يشكلان قضية ملحة حتى الآن، فإن مشروع قانون للدين العام الفلسطيني في هذا الوقت، قد يأتي من قبيل الاهتمام المتنامي للسلطة الوطنية بهذه القضية. فقد يعود هذا الاهتمام لاستبعاد السلطة بأهمية تنظيم الدين العام وإدارته، قبل تفاقم أزمة المديونية وما يصاحبها من مخاطر وأعباء، بانت تواجها معظم دول العالم، حتى الصناعية منها¹¹.

منذ مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية، تم نشر واحد وأربعين قانوناً قسي الشؤون المختلفة، منها ثلاثة عشر قانوناً في الشؤون الاقتصادية¹². كما سارعت السلطة الوطنية الفلسطينية إلى تقديم العديد من مشاريع القوانين المختلفة، التي كان من بينها مشروع لقانون الدين العام الفلسطيني عام 2003، والذي يجري تقييمه في هذه الدراسة.

¹¹ European Union Accession. The Challenges for Public Liability Management in Central Europe, 1999, p 8.

¹² المجلس التشريعي الفلسطيني، قوانين، 2004.

3- أسباب الدين العام

غالباً ما تؤخذ قضية الدين العام الخارجي بشيء من الحماسية، عند كثير من الأوساط السياسية والرأي العام، فكأن الدين العام الخارجي شر يجب الابتعاد عنه، ليس لما يسببه من آثار سلبية محتملة على الاقتصاد فحسب، بل يتعدى ذلك إلى القضايا السيادية خاصة للدول النامية، وما يسببه من استنزاف للموارد المالية المحلية، قبل التطرق إلى القضايا النظرية والسياسية المتعلقة بالدين العام، بحسن بنا التعرف إلى بعض المصطلحات المتعلقة بأسبابه والحاجة إليه، ومحاولة فهمها في إطار اقتصادي وسياسي بعيد عن العواطف والقضايا الحماسية، هذا من ناحية. أما الملاحظة الثانية التي يجب توضيحها في هذا السياق، فهي صعوبة النظر إلى الديون الخارجية من منظور الربح والخسارة، أي أن الدولة لا تستطيع الاقتصار في ديونها على المشاريع، التي تولد مداخيل تكفي لتسديد الالتزامات المستقبلية للقرض. إن جزءاً كبيراً من الديون العامة تخصص لتنفيذ بعض مشاريع البنية التحتية، التي لا تدرّ عادة أية مداخيل مباشرة، أو أن المداخيل التي تدرها لا تكفي لتغطية التكاليف، مما يزيد من صعوبة التعامل مع أزمة الديون الخارجية على أسس الربح أو الخسارة بالمفهوم التجاري الضيق.

في بعض الأحيان يلجأ الاقتصاديون إلى تقسيم الديون إلى ديون منتجة وغير منتجة. ويعتبر الدين العام منتجا، إذا تم استخدامه في شراء أصول تساعد على توليد دخل للحكومة، أو تسهم في زيادة الإنتاجية الكلية في الاقتصاد الوطني. وبعض النظر عن التقسيمات المحتملة للدين العام، فإن الأسباب التي تدفع الدول إلى الاقتراض تختلف باختلاف أهدافها وطبيعة اقتصادياتها. ويمكن حصر الأسباب التي تدفع الحكومات إلى الاقتراض فيما يأتي:

• تلجأ معظم الدول النامية إلى الاقتراض لتغطية العجز في موازنتها العامة، حيث إن الإيرادات المحلية لهذه الدول لا تغطي الإنفاق خلال بعض السنوات، مما يدفعها

- إلى الاقتراض، خاصة وأن هذه الاقتصاديات تتصف بعدم التنوع، وضعف قاعدة الموارد، وعدم كفاءة النظام المصرفي في توفير المنحدرات.
- ✦ تلجأ بعض الدول إلى الاقتراض لمقابلة بعض الظروف الطارئة وغير المتوقعة، أو للتخفيف من آثار الكوارث الطبيعية، أو لتمويل الحروب، مما يلزمها زيادة الإنفاق لمقابلة مثل هذه الحالات¹¹.
- ✦ تحتاج الدول النامية إلى استثمارات هائلة في البنية التحتية، مما يدفعها إلى تغطية احتياجاتها في هذا المجال من الدين العام بوصفه مصدراً أساسياً لتمويلها. ومما يضاعف المشكلة، أن معظم مشاريع البنية التحتية لا توفر مداخيل مباشرة، يمكن الاعتماد عليها في خدمة الدين العام المترتب نتيجة تنفيذ هذه المشاريع.
- ✦ تلجأ العديد من الدول إلى الدين العام لتمويل العجز المزمن في موازين مدفوعاتها، ولعجز الصادرات عن مواكبة الزيادة المطردة من الواردات لدى معظم الدول النامية.

¹¹ Robert J. Barro: Notes on Optimal Debt Management, Harvard University, May 1999, P. 2.

4- مخاطر الدين العام

يختلف الاقتصاديون حول الآثار المترتبة للديون العامة على الاقتصاد، وما تسببه من تزاخم بين الحكومات والقطاع الخاص على مصادر التمويل، مما يؤدي إلى انخفاض في الاستثمار نتيجة لارتفاع سعر الفائدة. إذ يرى الكينزيون أن تمويل العجز في الموازنة العامة من خلال اللجوء إلى الدين العام بدلا من الضرائب، أقل تأثيرا على الاستهلاك والدخل من تمويل العجز من خلال فرض ضرائب جديدة. أما الاقتصاديون الكلاسيك فيرون أن لجوء الدولة إلى الدين العام لتمويل العجز الجاري في الموازنة العامة له الأثر نفسه في حالة لجوء الحكومة إلى الضريبة¹⁴. فعلى سبيل المثال يرى ريكاردو أنه لا يوجد هناك فرق بين تمويل الزيادة في الإنفاق الحكومي من الدين العام أو الضرائب، طالما أن استحداث دين جديد، يكون مساويا للقيمة الحالية للضرائب التي سوف تقوم الحكومة بفرضها في المستقبل¹⁵.

وعلى الرغم من هذه الخلافات بين المدارس الاقتصادية حول الآثار المحتملة للدين العام، فإن هناك إجماعاً على أهمية الإدارة الفعالة للدين العام في خفض الأعباء المترتبة عليه، وهذا ما سيتم بحثه لاحقاً، خاصة وأن فرض الضرائب في المستقبل، هو الملأ النهائي لدفع الاستحقاقات المترتبة على الدين العام بثقيبه الداخلي والخارجي. وهذا يعني أن إدارة الدين العام تؤثر على مستقبل الاقتصاد بشكل كبير.

ومع تعاقب أزمة المديونية العالمية منذ بداية الثمانينيات، ظهرت نظريات متعددة لتفسير الآثار المحتملة للدين العام، والحدود التي يمكن أن تشكل أزمة إذا ما تم تجاوزها على الرغم من الخلاف الموجود بين الاقتصاديين على هذه الحدود¹⁶. حيث إن تحديد هذه الحدود، يستلزم التمييز بين رغبة الدولة في الاقتراض، وطاقتها على الاقتراض في الأجل الطويلة والمتوسطة والقصيرة.

¹⁴ David Romer, Advanced Macroeconomics, 1996, McGraw-Hill Companies, Inc. p. 69
¹⁵ Robert J. Barro, "The Ricardian Approach to Budget Deficits", Journal of Economic Perspectives, Spring 1989
¹⁶ H. L. Bhatta, p. 203

وقد تم تحديد المخاطر المحتملة للدين العام، من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لتشمل¹⁴:

- « مخاطر السوق: وهي المخاطر المصاحبة للتقلبات في أسعار الفائدة، وسعر الصرف وأسعار السلع على تكلفة خدمة الدين العام، إذ يؤثر تغير سعر الفائدة على تكلفة خدمة الدين على الإصدارات الجديدة، عند إعادة تمويل الدين ذي السعر الثابت؛ لذلك فإن الدين قصير الأجل، يتطوي عادة على مخاطرة أكبر من الدين طويل الأجل ذي السعر الثابت.
- « مخاطر التجديد: وهي مخاطرة تجديد الدين بتكلفة مرتفعة بشكل غير عادي، أو في الحالات المتطرفة عدم إمكانية تجديد الدين على الإطلاق. إن تجديد الدين بأسعار فائدة أعلى، أو عدم القدرة على تجديد الدين نتيجة الزيادات الكبيرة غير العادية في تكلفة الدين الحكومي أو في كليهما، يمكن أن يتسبب في أزمة دين، أو يؤدي إلى تقادم تلك الأزمة، لما يترتب على ذلك من خسائر اقتصادية ومالية.
- « مخاطر السيولة: هناك نوعان من مخاطر السيولة. النوع الأول، ويتعلق بالتكلفة أو الغرامة، التي يواجهها المستثمرون عند محاولة الخروج من مركز ما، عندما يقل عدد المتعاملين بشكل ملحوظ، أو بسبب افتقار سوق معين إلى العمق المالي. وهذا النوع من المخاطر أكثر شيوعاً في الحالات، التي تشمل فيها إدارة الدين على أصول سائلة. أما النوع الثاني فيتعلق بالمقترضين، وينتج عن تناقص حجم الأصول السائلة بسرعة، إما في مواجهة التزامات تدفق نقدي غير متوقعة، أو في مواجهة صعوبة الحصول على أموال من خلال الاقتراض، خلال فترة زمنية قصيرة.
- « مخاطر الائتمان: وتتمثل في عدم أداء المقترضين للقروض، أو الأصول المالية، أو عدم تسديد طرف ما لالتزاماته في العقود المالية، وتكتسب هذه المخاطر أهمية خاصة في الحالات التي تشمل فيها إدارة الدين على أصول سائلة، أو في حالة قبول المعطاهات في مزادات الأوراق المالية التي تصدقها الحكومة.

¹⁴ Guidelines for Public Debt Management, Prepared by the staffs of the International Monetary Fund and the World Bank, Amended on December 2003, p. 10

◊ مخاطر التسوية: وهي المخاطر التي من المحتمل أن تتكبدتها الحكومة بوصفها طرفاً نتيجة لعجز الطرف المقابل عن التسوية لأي سبب آخر بخلاف التخلف عن السداد. وهذا النوع من المخاطرة، يعد الأكثر شيوعاً في أسواق الصرف، كالتأخير المحتمل في تسليم الدولة المقرضة لقيمة القرض التي قامت الدولة المقرضة بدفعه، وذلك لأسباب قد تتعلق بالسيولة، أو بعض صعوبات العمل¹⁸.

◊ المخاطر التشغيلية: وهي المخاطر الناتجة عن أخطاء المعاملات في مختلف مراحل تنفيذ المعاملات وقبدها، أو عدم كفاية أو فشل الرقابة الداخلية أو السخيم أو الخدمات، أو مخاطر السمعة، أو المخاطر القانونية، أو نقص السرية، أو الكوارث الطبيعية التي تؤثر على النشاط الاقتصادي.

وللتخفيف من هذه المخاطر وسهولة متابعة الآثار السلبية المحتملة للدين العام، فقد تم اعتماد مجموعة من المؤشرات، التي تعكس إلى حد ما بعض الجوانب المهمة في فترة الدوة على تحمل أعباء المديونية.

¹⁸ Supervisory Guidance for Managing Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions, Basel Committee Banking Supervision, September 2000, p. 1

5- مؤشرات الحساسية إزاء التقلبات الخارجية

مع تقادم أزمة المديونية العالمية، حاولت كثير من الدول المدينة تقليد الشركات الخاصة، التي نحتت في إدارة أعمالها ومخاطرها المالية، نظرا للتشابه المحتمل بين الشركات والدول. إذ تحصل الحكومات على الإيرادات من دافعي الضرائب ومصائد الأموال الأخرى، وتستخدمها في دفع تكاليف التشغيل، وتحويل المدفوعات، وشراء النقد الأجنبي، والاستثمار في البنية التحتية الأساسية، ودفع تكاليف خدمة الدين العام. كما تتشابه الدول والشركات في طلب الدول والمؤسسات الدائنة من الحكومات، أو المؤسسات المدينة تقديم الضمانات المباشرة لمنحها القروض.

وتختلف الدولة عن الشركات الخاصة في طريقة إدارتها للأصول والحسومات لتعذر وجود نمائل نام بينهما، وبالتالي فإن الحكومة يتوجب عليها دراسة التدفقات النقدية للأصول وتحليلها، واختيار الحسومات ذات المواصفات المتماثلة ما أمكن، وذلك من أجل تخفيف أثر صدمات الموازنة الحكومية على تكلفة خدمة الدين العام. وقد وجدت حكومات عديدة أنه من المفيد بحث مسألة الدين داخل إطار أوسع للميزانية العمومية للحكومة وطبيعة إيراداتها، بدلا من مجرد دراسة هيكل الدين العام بصورة منفصلة.

هذا وقد طور البنك الدولي مجموعة من المؤشرات، التي تستخدم في إدارة الأصول والحسومات في إدارة انكشاف الحكومة للمخاطر المالية التي تواجهها. وهناك مجموعة من المؤشرات المفيدة عن مدى توافق هيكل عملات الدين مع الإيرادات والتدفقات النقدية المتاحة للحكومة لخدمة الدين. وتضم هذه المؤشرات إلى مؤشرات كفاية الاحتياطيات ومؤشرات الديون¹⁹.

¹⁹ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي. مبادئ توجيهية لإدارة الدين العام، 2001، ص 31.

1-5 مؤشرات كفاية الاحتياطيات

1. نسبة الاحتياطيات إلى الديون الخارجية قصيرة الأجل: ويعتبر أهم مؤشر لكفاية الاحتياطيات في البلدان ذات القدرة الكبيرة، حتى وإن لم يكن وصولها إلى أسواق رأس المال مؤكداً.
2. نسبة الاحتياطيات إلى الواردات: يقيس احتياجات الاحتياطي من العملات الصعبة في البلدان ذات القدرة المحدودة على الوصول إلى أسواق رأس المال، فكلما انخفضت هذه النسبة، ضعفت قدرة الدولة على تمويل الواردات من احتياطياتها من العملات.
3. نسبة الاحتياطيات إلى عرض النقد بالمفهوم الواسع (M²): يقيس التأثير المحتمل لفقدان الثقة في العملة المحلية، الذي يؤدي إلى هروب رؤوس أموال المقيمين، وبعد هذا المؤشر مفيداً في حالة كون الجهاز المصرفي في بلد ما ضعيفاً، أو إذا كانت الثقة في نظام سعر الصرف لم تتأكد بعد.

2-5 المؤشرات المرتبطة بالديون

1. نسبة الدين الخارجي إلى الصادرات: مؤشر مفيد للاتجاه العام للديون، يرتبط ارتباطاً وثيقاً بقدرة البلد المعني على السداد.
2. نسبة الدين الخارجي إلى إجمالي الناتج المحلي: مؤشر يربط بين الدين وقاعدة الموارد، تحسباً لاحتمال تحويل إنتاج الصادرات، أو بدائل الواردات من أجل تعزيز القدرة على السداد.
3. متوسط سعر الفائدة على الدين الخارجي: مؤشر مفيد لشروط الاقتراض، وهو مؤشر أساسي لتقدير إمكانية استمرار المديونية.
4. متوسط أحال الاستحقاق: مؤشر لغزات الدين المتجانسة، ويقيد مدى تنبع أجال الاستحقاق للحد من الحساسية للتقلبات في المستقبل.

²¹ Broad money supply (L₁) covers M3 plus non-banks, including cash management trusts (property vested with an independent party to administer on behalf of other)

6- إدارة الدين العام

أبرزت عدة تجارب سابقة في سوق الدين، أهمية الممارسات السليمة لإدارة الدين العام ودور الإدارة السليمة في تخفيف آثار الهزات الاقتصادية والمالية في الأسواق العالمية على الاقتصاد الوطني. ورغم أن سياسات إدارة الدين الحكومي، قد لا تكون السبب الوحيد لتلك الأزمات، فإن هيكل الاستحقاق، وأسعار الفائدة، وهيكل العملة بحافظة الدين العام، والارتباطات الكبيرة المتعلقة بالالتزامات الاحتمالية، كثيراً ما أسهمت في زيادة حدة الأزمة²¹.

وتؤكد دراسات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، أن الممارسات الخطأ لإدارة الدين العام تؤدي إلى زيادة حساسية الاقتصاد للصددمات الاقتصادية والمالية، حتى في ظل وجود سياسات اقتصادية كلية سليمة²². وتتغير التدابير التي يمكن اتخاذها تبعاً لأجل الدين، واحتياجات النقد الأجنبي، والتدابير والترتيبات التنظيمية المتعلقة بالالتزامات الاحتمالية. وتختلف الإجراءات تبعاً لقواعد عديدة، تعتمد على كفاءة النظام المصرفي في البلد، أو على قدرة البلد على تنمية الصادرات، ومدى توفر إدارة للدين العام تدرك بدقة مواقع الخلل والخيارات الممكنة، للحد من تعاقم أزمة المديونية. فعلى سبيل المثال يمكن معالجة بعض المخاطر، باتخاذ تدابير مباشرة نسبياً كإطالة آجال استحقاق الديون.

وقد اقترح البنك الدولي وصندوق النقد الدولي عدداً من المبادئ التوجيهية؛ لإدارة الدين العام، من أجل مساعدة صانعي السياسات على النظر في الإصلاحات الرامية إلى تقوية نوعية إدارتهم للدين العام، والحد من حساسية بلدانهم للصددمات المالية الدولية. وتتلخص المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام فيما يأتي²³:

²¹ Assaf Razin and Sadkat Efrain, 2003, A Brazilian-Type Debt Crisis: Simple Analysis.

²² Financial Stability Forum, "Report of the Working Group on Capital Flows," April 5, 2000, p.2.

²³ صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، (2001، ص 7).

1. الأهداف: ويمثل الهدف الرئيسي لإدارة الدين العام في تلبية الاحتياجات التمويلية للحكومة، وسداد التزاماتها بأقل تكلفة ممكنة، وبدرجة معقولة من المخاطرة على المدينين المتوسط والطويل. كما يجب أن تتنجم أهداف إدارة الدين العام مع السياسات المالية والنقدية، نظراً للترابط المحتمل بينهما. إن ضمان تبادل المعلومات مع السلطات المالية والنقدية عن احتياجات الحكومة، مع الفصل بين إدارة الدين والسلطات النقدية من المعايير المهمة في الحكم على قدرة الحكومة على التعامل مع أزمة المديونية.

ويجب على الحكومة العمل على تخفيض تكلفة حيازة الأصول السائلة، وتكلفة خدمة الدين العام المتوقعة إلى أدنى حد ممكن، ضمن مستوى مبرر من المخاطرة على المدينين المتوسط والطويل، وهذا مهم جداً لأن بعض الدول تحاول أن تخفض تكاليف خدمة الدين العام، دون النظر إلى المخاطر المحتملة تمثل هذا الدين. إذ إن معظم الدول التي تنضم بانخفاض تكاليف خدماتها، عادة ما تكون مصحوبة بمخاطر كبيرة على المدينين.

2. الشفافية والمساءلة: إن الممارسات السليمة لشفافية إدارة الدين العام، يمكن أن تسهم في تعزيز فعالية الأسواق المالية، من خلال معرفة الجمهور بأهداف سياسات الحكومة، إذا كان الجمهور على يقين بفترة الحكومة ومصداقيتها على تحقيق الأهداف. كما أن الشفافية في إدارة الدين العام، يمكن أن تدعم حسن ممارسة الصلاحيات، من خلال مساءلة القائمين على السلطات النقدية والمالية المشاركة في إدارة الدين العام. وتعني الشفافية في أسس أشكالها وضوح أدوار الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين وأهدافها ومسئوليتها، خاصة فيما يتعلق بتوزيع المسؤوليات بين وزارة المالية وسلطة النقد، أو أية هيئة مستقلة لإدارة الدين، وكذلك إبداء النصح بشأن سياسة إدارة الدين، وطرح إصدارات الدين، وترتيبات السوق الثانوية والمفصلة. كما تتضمن الشفافية إعلان أهداف إدارة الدين العام بوضوح، وشرح التدابير المعتمدة لتكاليف والمخاطر، وقيام الحكومة بنشر المعلومات المتعلقة برصيد الدين القائم وأصولها المالية، بما في ذلك العملة المستخدمة فيها، وأجال استحقاقها، وهيكل أسعار الفائدة المرتبط بها، هذا بالإضافة إلى أن يتولى مراجعون

منتقلون تدقيق حسابات أنشطة إدارة الدين العام. وتعني المساعدة ضمان السلامة المالية لحسابات الهيئات المسؤولة عن إدارة الدين، وذلك من خلال إسناد مهمة تدقيق الحسابات إلى مدققين خارجيين على أساس سنوي، ثم الإفصاح العام عن بيانات مراجعة الحسابات الخاصة بعمليات إدارة الدين.

3. الإطار المؤسسي: ويعني الإطار المؤسسي لإدارة الدين العام، سلامة التنظيم والإدارة، وسلامة إدارة العمليات الداخلية التي تسند لها، أما فيما يتعلق بسلامة التنظيم، فيجب أن يوضح الإطار القانوني أصحاب سلطة الاقتراض، وإصدار الديون الجديدة، والاستثمار، وإجراء المعاملات نيابة عن الحكومة. فمن الضروري أن تكون سلطة الاقتراض محددة بوضوح في التشريعات المعنية. كما يجب أن يكون الإطار التنظيمي لإدارة الدين محددًا بدقة متناهية، وأن يبين الوصف السدقيق للسلطات والأدوار المختلفة للسياسات النقدية والمالية. وتستخدم الدول المختلفة واحدة أو أكثر من الهيئات التالية لإدارة الدين العام: وزارة المالية، والبنك المركزي، والهيئة المستقلة لإدارة الدين. وبعض النظر عن الطريقة التي تختار بها الدولة إدارة دينها، فإن أهم شيء هو ضمان التحديد الواضح للإطار التنظيمي لإدارة الدين، وضمان التنسيق، وتبادل المعلومات بين الجهات المعنية بالدين. ومن الضروري هنا أن تقوم إدارة الدين بإصدار تقرير سنوي عن إدارة الدين يتضمن جميع الأنشطة في السنة الماضية، إضافة إلى الخطط المستقبلية، التي تستند إلى تقديرات مشروع الموازنة العامة.

لما إدارة العمليات الداخلية، فتعني وجوب إدارة المخاطر الناجمة عن عدم ملاءمة الضوابط التشغيلية وفق ممارسات تجارية سليمة، بما في ذلك التفصيل السدقيق لمسؤوليات الموظفين، ووضع سياسات واضحة للمتابعة والمراقبة والإبلاغ بالمعلومات. وتتطلب إدارة الدين الحكومي موظفين، يمتلكون مهارات الأسواق المالية فيما يتعلق بإدارة المحافظ، وتحليل المخاطر ومهارات السياسات المالية.

وبشكل أجناب هؤلاء الموظفين والاحتفاظ بهم تحدياً كبيراً لبلدان عديدة. هذا ويجب أن يخضع الموظفون المختصون بإدارة الدين لمدونة قواعد سلوك ومبادئ توجيهية، تحكم مواقف تصارب المصالح بين إدارة الدين وإدارة شؤونهم الخاصة.

4. استراتيجية إدارة الدين: وهي رصد المخاطر المتضمنة في هيكل الدين العام وتقييمها، والعمل على تخفيف حدة المخاطر إلى أقصى درجة ممكنة، من خلال تعديل هيكل الدين، مع أخذ تكلفة هذا التعديل في الاعتبار، وهذا يتطلب من إدارة الدين دراسة الخصائص المالية للإيرادات والتدفقات النقدية المتاحة للحكومة لخدمة فروصها، واختيار حافظة دين تتفق مع تلك التدفقات، وهذا يتضمن إرشاد الحكومة في اتخاذ الاستراتيجيات الملائمة لاتخاذ قرار الاقتراض وخصص المخاطر. وفي الدول التي لا تملك أسواقاً مالية متطورة، تلجأ الحكومة إلى الاختيار بين إصدار دين محلي قصير الأجل أو مؤشر بالعملة الأجنبية. كما يجب النظر هنا أيضاً في مدى جدوى مزاحمة مقرضين القطاع الخاص، وصعوبات إصدار سندات الدين بالعملة المحلية في الاقتصادات التي تعتمد على الدولة.

5. إطار إدارة المخاطر: وهو دراسة المقاضلات بين التكلفة المتوقعة لحافطة الدين العام والمخاطر المحيطة بها وتحديدتها. ويقوم إطار إدارة المخاطر على نقطتين أساسيتين: الأولى وهي أثر خدمة الدين على المدى المتوسط إلى الطويل، وتأثيرها على مركز المالية العامة للحكومة. أما النقطة الثانية فهي أثر الخسائر الاقتصادية التي قد تنشأ عن أزمة مالية في حالة عدم تحديد الدين، أو التحلف عن السداد.

ويمكن وضع توقعات آجلة لتكلفة خدمة الدين على المدى المتوسط والطويل، استناداً إلى افتراضات حول أسعار الفائدة والصرف، واحتياجات الاقتراض في المستقبل، ونفاس مخاطرة السوق على أساس الزيادات المحتملة في تكلفة خدمة الدين الناتجة عن تغيرات أسعار الفائدة، أو الصرف بالتقاييس إلى التكلفة المتوقعة. وينبغي دراسة الخسائر الاقتصادية التي يمكن أن تترتب على تلك الريادات في التكاليف، إذا لم تتمكن الحكومة من تجديد ديونها، وبالتالي يبين فترة الحافطة على تحمل الصدمات الاقتصادية والمالية، التي تتعرض لها الحكومة داخلياً وخارجياً، ويجب على إدارة الدين العام أن تأخذ في اعتبارها عند اتخاذ قرارات الاقتراض، أثر الاثرات الاحتمالية على المركز المالي للحكومة، بما في ذلك سيولتها الكلية.

7- المواصفات التي يجب توفرها في قانون الدين العام الفلسطيني

قبل مجيء السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، لم تكن هناك حاجة إلى وجود قانون ينظم إدارة الدين العام الفلسطيني، نظراً لعدم وجود كيان سياسي-اقتصادي فلسطيني على الأرض الفلسطينية. وبعد مجيء السلطة الوطنية، لم يكن مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، ضمن قائمة القوانين الاقتصادية، التي احتلت أولوية خاصة حتى عام 2003، أي بعد أن أصبحت الحاجة إلى مثل هذا القانون قضية ملحة. هذا وقد قامت السلطة الوطنية بإعداد مشروع للدين العام الفلسطيني الحالي، وقدمته للمجلس التشريعي لمناقشته وإقراره. إن صياغة قانون عصري للدين العام الفلسطيني، يمثل لبنة أساسية من لبنات الإطار القانوني، على طريق قيام الدولة الفلسطينية المستقلة على الأرض الفلسطينية. كما أنه من الصعوبة بمكان أن يتم التعامل مع قضية الدين العام الفلسطيني في ضوء القوانين، التي كانت تطبق قبل حرب الخامس من حزيران عام 1967، والتي تعاني من التقادم واختلاف المرجعيات القانونية، حيث كان يطبق في الضفة الغربية قانون الدين العام الأردني رقم (96) لسنة 1966، بينما كان يتم تطبيق قانون القروض العمومية رقم (23) لسنة 1922، وقانون سندات خزينة فلسطين رقم (25) لسنة 1944 في قطاع غزة. بالإضافة إلى هذين القانونين، كانت هناك مجموعة من القوانين القديمة الأخرى، التي ترتبط بقوانين الدين العام، منها قانون فرض الحرب (سندات الدين للحامل) رقم (27) لسنة 1944، وقانون سندات الدين لحاملها رقم (29) لسنة 1946.

قامت السلطة الوطنية الفلسطينية، بتقديم مشروع تمهيدي لقانون دين عام فلسطيني إلى المجلس التشريعي الفلسطيني عام 2003، يستند إلى مجموعة القوانين التي كانت تطبق في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بالإضافة إلى قانون سلطة النقد الفلسطينية رقم (2) لسنة 1997، وقانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998.

وانسجاماً مع التجارب الدولية في سوق الدين العام، ونتائج الدراسات
والمنتديات الفكرية المتعددة في هذا المجال، سنقوم في هذه الدراسة بمراجعة نصوص
مشروع القانون الحالي للدين العام الفلسطيني، وفحص قدرته في ضوء الملاحظات
الآتية:

- ✦ إشراك السلطتين التنفيذية والتشريعية، وعلى أعلى المستويات في قرارات الدين العام، من أجل توفير مبالغ التمويل المطلوبة، التي تحقق الأهداف التي يتم من أجلها الاقتراض، وبأقل التكاليف والمخاطر.
- ✦ التأكد من قدرة الاقتصاد الفلسطيني على تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه، ومن إمكانية خدمته في ظل ظروف اقتصادية متغيرة.
- ✦ العمل على تخفيض درجة حساسية الاقتصاد الفلسطيني لأثار المخاطر المالية المترتبة عن الديون ذات الهياكل الضعيفة، من حيث آجال الاستحقاق، أو العملة، أو تكوين أسعار الفائدة، أو الالتزامات الاحتمالية الطارئة.
- ✦ السعي لوضع قواعد معيارية لحافظة الدين العام الفلسطيني، من حيث التكوين المرغوب للمعاملات، ومدة الدين؛ لتوفير الإرشاد اللازم لتكوين حافظة للدين العام الفلسطيني تتسم بالاستقرار.
- ✦ تحقيق الانسجام بين السياسات المالية والنقدية؛ لمنع حدوث أزمات اقتصادية يصعب التعامل معها.
- ✦ توفير الشفافية والمساءلة، لجميع الهيئات المالية المسؤولة عن إدارة الدين العام.
- ✦ توفير الانسجام أو عدم التعارض، بين قانون الدين العام الفلسطيني والقوانين الأخرى المرتبطة به.

8- ملاحظات حول مشروع قانون الدين العام الفلسطيني

1-8 الملاحظات العامة

يتكون مشروع قانون الدين العام الفلسطيني من أربعة فصول، تحتوي على تسع وثلاثين مادة. يتكون الفصل الأول من ست مواد، تتعلق بالتعاريف والأحكام العامة، التي تتكرر في مشروع القانون، وتشكيل اللجنة الوزارية ومديرية الدين العام، وطبيعة عمل كل منها ومهامه. ويتكون الفصل الثاني من ثلاث وعشرين مادة، تتعلق بصلب عملية إدارة الدين العام، التي تمتد من تنظيم السجلات الحكومية، وحتى تقييد قيمة السندات الصادرة، مروراً بجميع مراحل خدمتها حتى تاريخ استحقاقها، من أجل توفير الموارد المالية لمقابلة الاستحقاقات المترتبة على الحكومة. ومن الطبيعي أن تتطرق مواد هذا الفصل إلى التداخلات بين المؤسسات الحكومية ذات العلاقة كسلطة النقد والخزينة. ويتكون الفصل الثالث من ست مواد، تتعلق بتأسيس سلطة النقد لاسماً بـ "صندوق الوفاء"، وسبل توفير مصادره المالية وإدارتها، بغرض تسديد التزامات أي من إصدارات السندات الحكومية. ويتكون الفصل الرابع من أربع مواد، تتعلق بالأحكام الختامية لمشروع القانون، كعرض اتفاقيات السدين العام على المجلس التشريعي، وضرورة إصدار مجلس الوزراء ووزارة المالية للوائح والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون، ومدى ضرورة عدم تعارض القانون مع أحكام القوانين الأخرى.

يلتقي مشروع قانون الدين العام الفلسطيني في صياغته، مع قانون الدين العام الأردني رقم (26) لسنة 2001 في حوالي التتتين وعشرين مادة التقاء على مستوى النص الحرفي تقريباً، مع الاختلاف في بعض مسميات المؤسسات التي لها علاقة بالدين العام، كسلطة النقد بدلاً من البنك المركزي، وأحياناً في بعض النسب كنسبة الدين العام إلى الناتج المحلي (انظر الجدول رقم 3، الملحق أ). إذا عرفنا أن عدد مواد القانون الأردني هي سبع وعشرين مادة، يتبين لنا مدى الترابط الكبير بين هذين القانونين، أو على الأرجح مدى اعتماد مشروع القانون الفلسطيني في صياغته على نصوص القانون

الأردني. إن هذا الاعتماد لا يقلل من شأن قانون الدين العام الفلسطيني على الإطلاق، خاصة وأن الأردن أخذت في اعتبارها عند صياغة القانون الحالي معظم المبادئ التوجيهية الحديثة في إدارة الدين العام، بعد تفاقم أزمة مديونيتها في نهاية الثمانينيات من القرن المنصرم. أما ما يمكن أن يؤخذ على اعتماد القانون الأردني في صياغة مشروع القانون الفلسطيني، هو الاختلاف في الظروف الاقتصادية والسياسية بين الاقتصادين، على الرغم من وجود قواسم مشتركة كثيرة بينهما.

2-8 الملاحظات النقدية

وستقوم في استعراضنا للملاحظات النقدية، في سياق مراجعة المشروع التمهيدي لقانون الدين العام الفلسطيني، بالتركيز على الإضافة التي قدمها مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، في تغطيته للمبادئ التوجيهية المعمول بها عن قانون الدين العام الأردني، وتوضيح الجوانب التي أعقها، وبرى في إبرازها إشرافاً للقانون، أو الجوانب التي تركت غامضة وهي بحاجة إلى توضيح، أو الأمور التي نرى في وجودها بعض التعارض أو عدم الأسجام مع القوانين الأخرى المرتبطة، خاصة وأن التشريعات الفلسطينية ما زالت بحاجة إلى تنقيح ومراجعة، لحدثة التجربة الفلسطينية في صياغة وتطبيقها القوانين. وهذا كله من أجل مساعدة المجلس التشريعي والسلطة الوطنية للعمل على صياغة قانون يلبي الاحتياجات الوطنية، ويعتد المصلحة العامة على الخاصة، ويحنب الاقتصاد الوطني الآثار السلبية للأزمات العالمية.

أما الملاحظات النقدية التي نم رصدها فهي على النحو الآتي:

- المادة (2): تتحدث عن مهام اللجنة الوزارية، التي يتم تشكيلها برئاسة وزير المالية، وعضوية كل من وزير التخطيط ومحافظة سلطة النقد، وكذلك المهام والصلاحيات المسندة إليها. نرى الدراسة أن تشمل اللجنة في عضويتها على بعض الخبراء من القطاع الخاص، أو المراكز الأكاديمية ممن لهم معرفة وتجربة

في هذا الحقل. كما أن تشكيل لجنة على هذا النحو المقترح، يقلل للتأخر المحتمل بين وزير المالية و محافظ سلطة النقد.

« المادة (5): تفيد المادة في أن إدارة الدين العام ستكون تابعة لوزارة المالية، وهذا الخيار ضمن الخيارات المقبولة في هذا المجال. تأتي هذه المادة في الفصل الأول من مشروع القانون، والذي يتضمن الأحكام العامة، وليس له أية علاقة بإدارة الدين العام. لذا ترى الدراسة أن تأتي هذه المادة في الفصل الثاني الذي يتضمن معالجة وافية لإدارة الدين العام.

« أعطل مشروع القانون قضية رئيسية، وهي أنه لم يتضمن أي نص يفيد بضرورة تعيين الأشخاص الأكفاء، ومن يتصفون بنظافة اليد والمحافظة على المال العام، مما يعزز من الشفافية والمساءلة، التي تأتي ضمن المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام. إن كثيراً من التعيينات في الإدارات العليا في الدول النامية تهمل هذا الجانب، وتقوم بتعيين الأشخاص لاعتبارات تراعى فيها المصلحة الشخصية على حساب المصلحة العامة.

« يراعي مشروع القانون التغير التكنولوجي السريع، الذي تشهد الأسواق المالية، وذلك من خلال نص المادة (8) على جواز استخدام الحاسب الآلي في تنظيم السجل، والمادة (10) من خلال استخدام الوسائل الإلكترونية في تبادل المعلومات وتدقيقها فيما يتعلق بإصدارات السندات على أساس يومي.

« يعيل مشروع قانون الدين العام الفلسطيني للتشدد أكثر من قانون الدين العام الأردني، خاصة فيما يتعلق بحصر المدة الواقعة بين إصدار السندات وتاريخ الوفاء بها بعشر سنوات المادة (16). كما ويظهر هذا التشدد أيضاً في العادتين (23)، (24)، حيث تنص المادة (23) على عدم تجاوز الرصيد القائم للدين العام على 40% من الناتج المحلي الإجمالي، والمادة (24) التي تنص على عدم تجاوز الرصيد القائم لأي من الدين الداخلي أو الخارجي في أي وقت على 30% من الناتج المحلي، بالأسعار الجارية للسنة الأخيرة التي توفرت عنها بيانات. إن هذا

التشدد له ما يبرره في الوقت الراهن، حيث إنه سيجنب السلطة الوطنية الفلسطينية بعض المخاطر المتعلقة بالدين العام في بيئة تتصف بعدم الاستقرار، وصعوبة أو حتى استحالة التكهن بالمستقبل. هذا التشدد له محاذيره، حيث إنه يحد من قدرة السلطة للاعتماد على الديون الخارجية في بناء الاقتصاد الوطني، الذي يعاني من قلة الموارد وكثرة التثوهات، حيث يصعب على الاقتصاد الفلسطيني بقطاعيه العام والخاص تلبية جميع الاحتياجات المالية من مصادر تمويل محلية.

« أفرد مشروع قانون الدين العام الفلسطيني مساحة واسعة جدا، لتأسيس آلية عمل ما يسمى بصندوق الوفاء، الذي خصص له فصلا كاملا (الفصل الثالث)، وهذا ما لم يفعله القانون الأردني. وعلى الرغم من أن هذا الصندوق ليس له أية علاقة بإدارة الدين العام، إلا أنه ضروري لتنظيم العلاقة، والتداخلات بين وزارة المالية وسلطة النقد من ناحية، ويوفر أرضية قانونية جيدة لاستثمار أرصده، التي قد تزيد عن احتياجاته ومسؤولية الوزارة في توفير الموارد المالية اللازمة للوفاء بالالتزامات، من ناحية أخرى. كما عولجت مسألة الشفافية وتبادل المعلومات في المادة (35)، التي تنص على تنظيم سلطة النقد في نهاية سنة مالية بيانا حسابيا، تظهر فيه موجودات صندوق الوفاء تفصيلا، ونشره في الجريدة الرسمية.

9- انسجام مشروع قانون الدين العام الفلسطيني مع القوانين الاقتصادية والمالية الأخرى

من الطبيعي أن قيمة أي قانون في بلد ما، تتحدد من خلال مدى انسجام
تصومه مع القوانين الأخرى المرتبطة به، وقدرته على تكوين مفاهيم متماثلة مع باقي
القوانين. في هذا الجزء من البحث، سنقوم بعرض مواد قانون الدين العام الفلسطيني
ومراجعتها في ضوء القانون المعدل للقانون الأساسي، بالإضافة إلى أربعة قوانين قسي
للشأن الاقتصادي والمالي²¹ وهي: قانون رقم (7) لسنة 1998م، بشأن تنظيم الموازنة
العامة والشؤون المالية، المنشور بتاريخ 1998/9/24م، وقانون رقم (2) لسنة
1997م، بشأن سلطة النقد، المنشور بتاريخ 1998/8/31م، وقانون المصارف رقم (2)
لسنة 2002م المنشور بتاريخ 2002/6/6م، وقانون رقم (1) لسنة 1998م، بشأن
تشجيع الاستثمار في فلسطين، المنشور بتاريخ 1998/6/8م.

✦ من خلال استعراض نصوص مواد مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، بنصوص
مواد القانون المعدل للقانون الأساسي، لم يظهر أي تعارض من الناحية القانونية
بين مشروع القانون والقوانين الأخرى المرتبطة به، وهذا لا يعني على الإطلاق،
أن جميع القضايا المتشابهة التي وردت في القوانين المختلفة تمت معالجتها
بالنصوص نفسها، إذ يمكن أن يعتمد مشروع قانون الدين العام الفلسطيني في
تطبيقه على المادة (91) الفقرة (1)، من القانون المعدل للقانون الأساسي، والتي
تنص على "يؤدي إلى الخزينة العامة، جميع ما يقبض من الإيرادات، بما فيها
الضرائب والرسوم والقروض والملح، وكل الأرباح والعوائد التي تعود على
السلطة الوطنية الفلسطينية من إدارة أملاكها ونشاطها، ولا يجوز تخصيص أي
جزء من أموال الخزينة العامة أو الإنفاق منها لأي غرض، مهما كان نوعه، إلا
وفق ما يقرره القانون"، فعلى الرغم من عدم وجود هذا النص في مشروع القانون،

²¹ الممثل التشريعي الفلسطيني، قانون، 2004.

إلا أن هذا لا يعني تعارضاً، ويمكن لمشروع قانون الدين الاعتماد على القانون المعدل للقانون الأساسي.

كما ينطبق المثال السابق أيضاً على المادتين (6) و(17) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية. إذ تنص المادة (6) على أن تؤدي جميع الإيرادات والمقبوضات الخاصة بالسلطة الوطنية إلى حساب الحربية العام، وتتدخل ضمن الموازنة العامة، ما لم يرد نص في القانون على خلاف ذلك، ولا يخصص أي جزء من الأموال العامة، أو ينفق منها لأي غرض إلا بقانون² أما المادة (17) فتخص على ما لم يكن هناك استثناء خاص بقانون، أو باتفاقية دولية، أو بعقد قانوني، فإن كل إيرادات السلطة الوطنية تحول بالكامل وفسورا إلى الصندوق الموحد، ويمكن إنشاء صناديق خاصة عندما يتطلب القانون، أو الاتفاقيات الدولية، أو العهود القانونية ذلك، ويجب أن تحفظ كل الموارد النقدية للصناديق الخاصة في حساب الحربية العام وفقاً لأحكام القانون³، إذ يمكن لمشروع القانون اعتماد نصوص هاتين المادتين، كونه لا يحتوي على ما يفيد عكس ذلك.

لا يوجد ما يظهر تعارضاً بين مشروع قانون الدين العام الفلسطيني وقانون سلطة النقد المنشور بتاريخ 1998/8/31م، وقانون المصارف رقم (2) لسنة 2002، المنشور بتاريخ 2002/6/6، وقانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998م، المنشور بتاريخ 1998/6/8م.

10- الاستنتاجات

في ضوء تحليل الدين العام الفلسطيني ضمن المعايير المستخدمة في دراسة خطورة الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي، وضمن المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، التي أعدها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، والمراجعة النقدية لتصوص مواد المشروع التمهيدي لقانون الدين العام الفلسطيني، والقوانين الاقتصادية المرتبطة، والقانون المعدل للقانون الأساسي، يمكن الخروج بالاستنتاجات الآتية:

✦ إن الدين العام الفلسطيني بشقيه الداخلي والخارجي، لم يشكل حتى الآن خطورة على السلطة الوطنية، ويمكن لها تسديد الاستحقاقات المترتبة عليها لخدمة الدين العام بسهولة، خاصة وأن معظم الدين العام الخارجي الفلسطيني من النوع العيسر. وهذا الاستنتاج يقوم على أساس الافتراض القائم على الاقتراب من قيام دولة فلسطينية مستقلة، ذات سيادة كاملة على مواردها الاقتصادية والحدود والمعايير. أما في حالة استمرار الوضع السياسي الراهن، فإن السلطة الوطنية غير قادرة على خدمة الدين العامة. بل هي بحاجة إلى الجهود الدولية، لتقديم العون الإغاثي للشعب الفلسطيني وإدارة مؤسساتها.

✦ يلتقي مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، مع قانون الدين العام الأردني رقم (26) لسنة 2001 في حوالي اثنين وعشرين مادة من أصل (27) مادة، التقاء في النص الحرفي مع الاختلاف البسيط في بعض التسميات والنسب، وهذا يعكس مدى اعتماد مشروع القانون الفلسطيني على القانون الأردني. وعلى الرغم من الاختلاف في طبيعة الاقتصادين، فإن هذا يكسب مشروع القانون الفلسطيني معظم المزايا الموجودة في القانون الأردني، خاصة وأن للأردن تجربة لا يستهان بها في صياغة القوانين. أما الميزة الثانية فهي حداثة القانون الأردني، الذي أخذ في الاعتبار أزمة المديونية التي تقاومت في الأردن في نهاية الثمانينيات من القرن المنصرم.

❖ يمكن أن يوصف مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، بأنه أكثر تشدداً من قوانين الدين العام في جميع دول المنطقة، خاصة فيما يتعلق بنسب الدين من الناتج المحلي الإجمالي، وكذلك في المدة الواقعة بين تاريخ الإصدار، وآخر موعد للوفاء. وعلى الرغم من بوفره هذا التشدد من تقليص للمخاطر المترتبة على استحقاقات الدين العام، إلا أنه يحد من قدرة السلطة الوطنية على الاقتراض، لتلبية الاحتياجات المالية اللازمة لمعينة التنمية.

❖ ينص مشروع قانون الدين العام الفلسطيني بالشفافية والمساواة، خاصة فيما يتعلق بتبادل المعلومات، والتنسيق بين السلطات النقدية والمالية، وضرورة موافقة المجلس التشريعي على جميع اتفاقيات الدين العام.

❖ على الرغم من المزايا العديدة لمشروع القانون، فإن هناك بعض المواد التي ما زالت بحاجة إلى تعديل، لتكون نصوصها أكثر وضوحاً، أو أكثر انسجاماً مع مواد القانون نفسه.

❖ وبشكل عام، فإن مشروع قانون الدين العام الفلسطيني، يأخذ في اعتباره معظم المبادئ التوجيهية، التي ستحد من حساسية الاقتصاد الفلسطيني للهزات المالية الخارجية، وتساعد على تقوية نوعية إدارة الدين المحلي والخارجي. وإن تعديل مواد في الاتجاه الصحيح سوف يزيد من قدرة القانون على تحقيق الأهداف العامة التي اقترح من أجلها.

المراجع

- البنك الدولي، التنمية الشاملة، واشنطن، 2002 .
- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، رام الله- فلسطين، 2004.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، كشف الموازنة العامة 2003.
- السلطة الوطنية الفلسطينية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، كشف الموازنة العامة 2004.
- صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، المبادئ التوجيهية لإدارة الدين العام، 2001.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، القانون المعدل للقانون الأساسي، 2004.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، القوانين، 2004.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، قانون المسارف رقم (2) لسنة 2002م، 2004.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، قانون تشجيع الاستثمار في فلسطين رقم (1) لسنة 1998م، 2004.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم (7) لسنة 1998م، 2004.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، الدائرة الإعلامية، قانون سلطة النقد رقم (2) لسنة 1997م، 2004.
- المجلس التشريعي الفلسطيني، وحدة البحوث البرلمانية، خليفة محمد، دراسة تحليلية حول: مشروع قانون الموازنة العامة 2004 (الجانب الاقتصادي، 2003.
- المملكة الأردنية الهاشمية، البنك المركزي الأردني، قانون الدين العام و إجراءاته رقم (26) لسنة 2001.

- Assaf Razin and Sadkat Efraim, (2003), A Brazilian-Type Debt Crisis: Simple Analysis.
- Barro, Robert, J. (1989), The Ricardian Approach to Budget Deficit, Journal of Economic Perspectives.
- Barro, Robert, J. Notes on Optimal Management, Harvard University, May 1999.

- Bhatia, H. L. (2000), Public Finance, 21st revised edition, Vikas Publishing House PVT LTD.
- David Romer, (1996), Advanced Macroeconomics, McGraw-Hill Companies, Inc.
- European Union Accession, The Challenges for Public Liability Management in Central Europe, 1999.
- Financial Stability, Report of the Working Group on Capital Flows.", April 5, 2000.
- Guidelines for Public Debt Management, IMF and WB Staff, amended on December 2003.
- Supervisory Guidance for Managing Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions, Basel Committee Banking Supervision, September 2000, pp. 1-26.
- The World Bank. (1989), Dealing with the Debt Crisis, edited by Ishtat Husain and Ishac Diwan, A World Bank Symposium.
- The World Bank. (2003), Debt Relief for the Poorest, An OED Review of the HIPC Initiative.
- <http://www.mafhoum.com/press5/atlas13.htm>
- http://www.Peoriaaz.com/tape2004/indicators_debt.asp

الملحق الإحصائي